

**KERJASAMA NEGARA-NEGARA ASEAN DALAM  
PENGENDALIAN PENCEMARAN UDARA LINTAS  
BATAS NEGARA DI LIHAT DARI HUKUM  
INTERNASIONAL**

**Raisa Rafina  
090200408**

**ABSTRACT**

At first, the environmental degradation/damage was only limited to the domestic level. But in a very short period of time, environmental damage began to explore the region and manage to affect international relations within ASEAN. Currently, most people are no longer in doubt that the environment is a major problem which makes it as an international issue. With the onset of the problem, causing a conflict between the ASEAN region. There are some cases that have an impact on international relations in the ASEAN region, one of which is the smoke pollution.

Among some issues being raised were how the legal basis for cooperation among the ASEAN countries in controlling air pollution, how ASEAN cooperation in the control of environmental pollution in ASEAN and how the implications towards Indonesia due to agreement /cooperation in air pollution control.

Results and discussion explaining environmental pollution issues in ASEAN countries are basically generated from forest management activities result from excessive economic measures, especially among ASEAN countries in terms of the management and utilization of forests as an economic resource. Regulation of fog and smoke pollution in the international sphere can be seen from several declarations or conventions that exist. As in the 1972 Stockholm Declaration which recognizes the fundamental human right to be able to live in a good environment and healthy and as well as the obligation to maintain and be responsible in all actions to prevent pollution especially when it is very harmful to other countries, such as the prevention of burning forests that followed by the 1992 Rio Declaration and the 2002 World Summit in Johannesburg. And applied in the context of an international convention of The Geneva Convention The Convention on Long-Range Transboundary Air pollutants, 1979 (Geneva Convention, 1979), which in Article 2 obligates that States Parties to try to push as low as possible, gradually reduce and prevent air pollution including transboundary air pollution.

Cooperation within ASEAN countries in controlling air pollution caused by forest fires can refer to the implementation of cooperation among ASEAN members. The cooperation ranging from the establishment of the ASEAN Agreement on the Conservation of Nature pollutant 1995, the Regional Haze Action Plan 1997, the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution in 2002 which is the world's first treaty that specifically addresses the cross-border pollution.

**Keyword:** Cooperation, ASEAN, air pollution, International Law

## Pendahuluan

Pencemaran udara dapat diartikan adanya bahan-bahan atau zat asing di dalam udara yang menyebabkan terjadinya perubahan komposisi udara dari susunan atau keadaan normalnya. Kehadiran bahan atau zat asing tersebut di dalam udara dalam jumlah dan jangka waktu tertentu akan dapat menimbulkan gangguan pada kehidupan manusia, hewan, maupun tumbuhan.<sup>1</sup> Menurut Harsema dalam Abdurrahman pencemaran udara diawali oleh adanya emisi. Emisi yang disebabkan kegiatan manusia disebut *anthropogenic emissions*.<sup>2</sup> Sumber pencemaran udara dapat pula dibagi atas:

1. Sumber bergerak, seperti: kendaraan bermotor
2. Sumber tidak bergerak, seperti:
  - a. Sumber titik, contoh: cerobong asap
  - b. Sumber area, contoh: pembakaran terbuka di wilayah pemukiman.<sup>3</sup>

Permasalahan utamanya tentang cara pengendalian pencemaran udara lintas batas, maka perlu diketahui apa yang menyebabkan pencemaran udara tersebut. Di samping itu, yang perlu diketahui adalah apakah pencemaran udara lintas batas saat ini merupakan permasalahan bagi negara-negara berkembang.<sup>4</sup> kebakaran hutan di Indonesia memberikan akibat terjadinya pencemaran udara di beberapa negara di kawasan ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*), disebabkan kebakaran hutan tidak hanya melingkupi satu negara tetapi sudah meluas ke negara ASEAN lainnya, maka pelaksanaan pengendalian kebakaran hutan tersebut dilakukan melalui bentuk kerjasama sesama anggota ASEAN. Foo Kim Boon et al. mengungkapkan : "*Air Pollution continues to be a problem in the major cities of the world, both in developed and developing countries.*" ("Polusi udara terus menjadi masalah di kota-kota besar dunia, baik di negara maju dan berkembang.") implikasinya, pencemaran udara merepresentasikan urusan setiap orang dan keadaan darurat bagi masyarakat internasional.<sup>5</sup>

Dampak langsung dari kebakaran hutan tersebut antara lain : Pertama, timbulnya penyakit infeksi saluran pernafasan akut bagi masyarakat. Kedua, berkurangnya efesiensi kerja karena saat terjadi kebakaran hutan dalam skala besar, sekolah-sekolah dan kantor-kantor akan diliburkan. Ketiga, terganggunya transportasi di darat, laut maupun udara. Keempat, timbulnya persoalan internasional asap dari kebakaran hutan tersebut menimbulkan kerugian materiil dan imateriil pada masyarakat setempat dan sering kali menyebabkan pencemaran asap lintas batas (*transboundary haze pollution*) ke wilayah negara-negara tetangga, seperti Malaysia dan Singapura. Asap dari kebakaran hutan dan lahan itu ternyata telah menurunkan kualitas udara dan jarak pandang di region Sumatera

---

<sup>1</sup> Fuad Amsyari, *Prinsip-Prinsip Masalah Pencemaran Lingkungan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2006, hal. 43.

<sup>2</sup> Abdurrahman, *Pengembangan Azas dan Sistem Hukum Lingkungan*, Makalah pada Konpersi Pusat Study Lingkungan Seluruh Indonesia, Jakarta, 2001, hal. 22.

<sup>3</sup> Gunawan Suratmo, *Analisa Dampak Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2009, hal. 67.

<sup>4</sup> M. Basarah, *Prospek Kerjasama Negara-Negara Asean Dalam Pengendalian Pencemaran Udara Lintas Batas*, Jurnal Hukum No. 15 Vo. 7 Desember 2000, hal. 57.

<sup>5</sup> Suparto Wijoyo, *Hukum Lingkungan : Mengenal Instrumen Hukum Pengendalian Pencemaran Udara di Indonesia*, Surabaya : Airlangga University Press, 2004, hal 2.

dan Kalimantan, termasuk Malaysia, Singapura, Brunei dan sebagian Thailand.<sup>6</sup>

Tahun 2002 ASEAN akhirnya mengesahkan sebuah perjanjian yang mengatur pengelolaan asap tersebut. *The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* mengawasi dan mencegah polusi asap melalui berbagai bentuk kerjasama yang telah disepakati.<sup>7</sup> Permasalahan kabut asap ini menjadi masalah internasional karena kasus ini menimbulkan pencemaran di negara-negara tetangga (*transboundary pollution*) sehingga mereka mengajukan protes terhadap Indonesia atas terjadinya masalah ini. Berdasarkan pada pertemuan menteri lingkungan hidup ASEAN dalam masalah polusi kabut asap lintas batas pada 13 Oktober 2006, Malaysia dan Singapura mendesak Indonesia untuk menyelesaikan masalah ini. Protes Malaysia dan Singapura ini didasarkan pada alasan bahwa kabut asap tersebut telah menimbulkan gangguan terhadap kesehatan masyarakat, perekonomian serta pariwisata mereka, bahkan Malaysia mengecam Indonesia karena tidak mampu mengatasi masalah asap dan Indonesia harus membayar kompensasi akibat asap.<sup>8</sup> Kerugian sosial ekonomi dan ekologis yang timbul oleh kebakaran hutan cukup besar, bahkan dalam beberapa hal sulit untuk diukur dengan nilai rupiah. Kerugian yang harus ditanggung oleh Indonesia akibat kebakaran hutan tahun 1997 dulu diperkirakan mencapai Rp.5,96 trilyun atau 70,1% dari nilai PDB sektor kehutanan pada tahun 1997. Malaysia yang juga terkena mengalami kerugian US\$ 300 juta di sektor industri dan pariwisata, sedangkan Singapura mengalami kerugian sekitar US\$ 60 juta di sektor pariwisata.<sup>9</sup>

Meskipun demikian, pencemaran udara akibat kebakaran hutan bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional. Salah satu prinsip adalah "*Sic utere tuo ut alienum non laedes*" yang menentukan bahwa suatu Negara dilarang melakukan atau mengizinkan dilakukannya kegiatan yang dapat merugikan Negara lain,<sup>10</sup> dan prinsip *good neighbourliness*.<sup>11</sup> Pada intinya prinsip itu mengatakan kedaulatan wilayah suatu negara tidak boleh diganggu oleh negara lain. Prinsip-prinsip hukum internasional untuk perlindungan lingkungan lainnya adalah *general prohibition to pollute principle, the prohibition of abuse of rights, the duty to prevent principle, the duty to inform principle, the duty to negotiate and cooperate principle, intergenerational equity principle*.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> AA.Nanda Saraswati."Transboundary Haze Pollution dalam Perspektif Hukum Lingkungan Internasional", <http://www.scribd.com/doc/49016405/makalah-Hukum-Kebijakan-Lingkungan-Hendra-Nanda-Rachmi-Zulkifli>, 27 Pebruari 2013.

<sup>7</sup>Lkcircus.Peran Indonesia dalam Mengatasi Isu Lingkungan Hidup di Kawasan Asia Tenggara,<http://lkcircus.wordpress.com/2009/05/29/peran-indonesia-dalam-mengatasi-isu-lingkungan-hidup-di-kawasan-asia-tenggara/>, diakses 27 Pebruari 2013.

<sup>8</sup>Kuala Lumpur Suara Karya Online, Sabtu 13 Agustus 2005. <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=118116>. Diakses 27 Pebruari 2013.

<sup>9</sup>Portal Penelitian Universitas Andalas.Dampak Kebakaran Hutan di Wilayah Sumatera Barat dan Riau Terhadap Perubahan Iklim (Climate Change).

<http://lp.unand.ac.id/?pModule=news&pSub=news&pAct=detail&detail=210> diakses 27 Pebruari 2013.

<sup>10</sup> J.G, Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Jakarta : Sinar Grafika Offset, hal.546.

<sup>11</sup> Sucipto, *Sistem Tanggung Jawab Dalam Pencemaran Udara*, Malang: 1985, hal.82

<sup>12</sup> Adji Samekto, "*Negara Dalam Dimensi Hukum Internasional*", Citra Aditya Bakti:Bandung, 2009, hal.119.

## Pembahasan

### Dasar Hukum Kerjasama Negara-negara ASEAN Dalam Pengendalian Pencemaran Udara

ASEAN didirikan tanggal 8 Agustus 1967 di Bangkok. ASEAN diprakarsai oleh 5 menteri luar negeri dari wilayah Asia Tenggara. Perwakilan Indonesia Adam Malik, Malaysia Tun Abdul Razak, Thailand Thanat Koman, Filipina : Narcisco Ramos, Perwakilan Singapura S. Rajaratnam<sup>13</sup>

Sedangkan terdapat negara-negara lain yang bergabung kemudian ke dalam ASEAN sehingga total menjadi 11 negara, yaitu , Brunei Darussalam tanggal 7 Januari 1984, Vietnam 28 Juli 1995, Myanma 23 Juli 1997, 23 Juli 1997, Kamboja tanggal 16 Desember 1998.

Prinsip-prinsip utama ASEAN digariskan seperti berikut:

1. Menghormati kemerdekaan, kesamaan, integritas dan identitas nasional semua negara
2. Setiap negara memiliki hak untuk menyelesaikan permasalahan nasionalnya tanpa ada campur tangan dari luar
3. Penyelesaian perbedaan atau perdebatan antar negara dengan aman
4. Menolak penggunaan kekuatan dan kekerasan
5. Meningkatkan kerjasama yang efektif antara anggota.<sup>14</sup>

Subjek Hukum Internasional lazimnya didefinisikan sebagai pendukung hak dan kewajiban hukum Internasional. Namun kiranya perlu dikemukakan suatu definisi yang lebih terperinci seperti dikemukakan oleh Ian Brownlie sebagaimana dikutip oleh Whisnu Situni “bahwa subjek hukum internasional merupakan entitas yang menyangkut hak-hak dan kewajiban-kewajiban internasional, dan mempunyai kemampuan untuk mempertahankan hak-haknya dengan mengajukan klaim-klaim internasional”.<sup>15</sup> Negara merupakan subjek hukum internasional yang memiliki beberapa keistimewaan yang tidak dimiliki oleh subjek hukum internasional lainnya.<sup>16</sup>

Masyarakat internasional berbeda dengan masyarakat nasional. Perbedaannya terletak pada sifat hubungannya, yaitu masyarakat internasional bersifat koordinatif sedangkan masyarakat nasional bersifat subordinatif.<sup>17</sup> Apabila suatu negara bukan merupakan produsen atau konsumen, maka ia pun bukan merupakan konsumen atau produsen.<sup>18</sup> Dalam perpustakaan hukum internasional Inggris, sumber hukum dalam arti material (*material sources*) sebagaimana yang dikemukakan oleh J.G. Starke justru dalam arti yang sebaliknya yaitu sumber hukum dalam arti formal.<sup>19</sup> Dalam literatur tertulis

---

<sup>13</sup>Pradit Blog, “Sejarah Berdirinya ASEAN”  
<http://h45ibuan.blogspot.com/2009/03/sejarah-berdirinya-asean.html>, Diakses tanggal 27 Pebruari 2013.

<sup>14</sup>*Ibid.*

<sup>15</sup> F.A. Whisnu Situni, *Identifikasi dan Reformulasi Sumber-Sumber Hukum Internasional*, Bandung, 1989, hal. 6.

<sup>16</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional Buku – 1 – Bagian Umum*, Binacipta, Bandung, 1978, hal. 17.

<sup>17</sup> <http://aahifis29.blogspot.com/2011/07/batasan-pengertian-hukum-internasional-.html>.

<sup>18</sup>*ibid*

<sup>19</sup> <http://www.negarahukum.com/hukum/sumber-sumber-hukum-internasional.html>, Sumber-sumber Hukum Internasional, diakses tanggal 24 Maret 2013

terdapat dua tempat rujukan yang menempatkan sumber hukum dari sumber-sumber hukum internasional. Pertama, Pasal 7 Konvensi ke-12 Den Haag tanggal 18 Oktober 1907. Kedua, Pasal 38 Statuta Mahkamah Internasional, tertanggal 16 Desember 1920.<sup>20</sup> Menurut Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bahwa sumber-sumber Hukum Internasional sebagai berikut:

1. Perjanjian-perjanjian Internasional;
2. Kebiasaan-kebiasaan Internasional;
3. Prinsip-prinsip Hukum Umum; dan
4. Keputusan-keputusan pengadilan dan ajaran-ajaran sarjana-sarjana yang paling terkemuka dari berbagai negara.<sup>21</sup>

Menurut Pasal 38 (1) Piagam Mahkamah Internasional sumber hukum internasional dapat diklasifikasikan atas dua golongan sebagai berikut: Sumber-sumber utama atau sumber-sumber primer, yang terdiri atas perjanjian-perjanjian Internasional, kebiasaan-kebiasaan internasional, dan prinsip-prinsip Hukum Umum. Sumber-sumber tambahan, atau sumber-sumber subsider, terdiri atas Keputusan-keputusan pengadilan dan ajaran-ajaran sarjana-sarjana yang paling terkemuka dari berbagai Negara.<sup>22</sup>

Organisasi internasional dalam arti luas pada hakikatnya meliputi organisasi internasional publik (*Public International Organization*) dan organisasi internasional privat (*Private International Organization*), juga meliputi organisasi regional dan organisasi sub-regional. Ada pula organisasi yang bersifat universal (*Organization of Universal Character*).<sup>23</sup> Organisasi internasional sebagai subjek hukum internasional memang sudah dapat diterima secara luas oleh banyak wewenang hukum antara lain Mahkamah Internasional dalam kasus "*Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations Case*" Tahun 1949.<sup>24</sup> Anggapan semacam itu juga telah ditekankan lagi dalam *International Court of Justice advisory Opinion in Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between WHO and Egypt* dalam tahun 1980.<sup>25</sup> Adapun dasar hukum bagi kerjasama negara-negara ASEAN Dalam pengendalian pencemaran udara adalah:

#### **1. Deklarasi Stockholm 1972**

Sebagai tiang utama hukum lingkungan internasional Deklarasi Stockholm 1972 menyatakan bahwa:

Prinsip 1, *Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the*

---

<sup>20</sup>*Ibid*

<sup>21</sup>*Ibid.*

<sup>22</sup><http://bb10indonesia.blogspot.com/2010/06/sumber-sumber-hukum-internasional.html> , Sumber-sumber hukum internasional menurut Pasal 38 Piagam Mahkamah Internasional, diakses tanggal 24 Maret 2013

<sup>23</sup><http://rephoyt.blogspot.com/2011/09/organisasi-internasional-sebagai-subjek-06.html#ixzz2Qt1gqGSR> , Organisasi Internasional Sebagai Hukum Internasional dan Pengakuan, Diakses tanggal 24 Maret 2013

<sup>24</sup><http://khofiyati.wordpress.com/2010/12/13/bukti-organisasi-internasional-sebagai-subjek-hukum-internasional-dan-personalitas-hukum-internasional/> , Bukti Organisasi Internasional sebagai Subjek Hukum Internasional dan Personalitas Hukum Internasional, Diakses tanggal 24 Maret 2013

<sup>25</sup> *ibid*

*environment for present and future generations. In this respect, policies promoting or perpetuating apartheid, racial segregation, discrimination, colonial and other forms of oppression and foreign domination stand condemned and must be eliminated.*

Diterjemahkan: (Manusia memiliki hak mendasar untuk kebebasan, kesetaraan dan kondisi kehidupan yang memadai, dalam suatu lingkungan berkualitas yang memungkinkan kehidupan yang bermartabat dan kesejahteraan, dan dia memegang tanggung jawab suci untuk melindungi dan memperbaiki lingkungan untuk hadir dan generasi mendatang).

## **2. Deklarasi Rio 1992**

Prinsip 1, *Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature.* Diterjemahkan: (Manusia sasaran utama pembangunan berkelanjutan. Mereka berhak untuk hidup sehat dan produktif dalam keserasian dengan alam)<sup>26</sup>

Prinsip 1 Deklarasi Rio 1992 Ini menegaskan bahwa lingkungan hidup harus terus dijaga dan dilestarikan secara berkelanjutan, dalam hal ini manusia sebagai makhluk paling sempurna di muka bumi yang dianugerahi akal dan pikiran harus berperan aktif dalam menjaga dan melestarikan lingkungan hidup guna terpenuhinya kebutuhan untuk terus hidup sehat dan produktif untuk generasi saat ini dan masa mendatang.

Kemudian dalam Prinsip 14 Deklarasi Rio menyatakan, *States should effectively cooperate to discourage or prevent the relocation and transfer to other States of any activities and substances that cause severe environmental degradation or are found to be harmful to human health.* Diterjemahkan: (Negara harus bekerjasama secara efektif untuk mencegah atau mencegah relokasi dan transfer ke negara-negara lain dari setiap kegiatan dan zat yang menyebabkan degradasi lingkungan yang parah atau ditemukan berbahaya bagi kesehatan manusia).<sup>27</sup>

## **3. The Geneva Convention on The Long-Range Transboundary Air Pollutan, 1979 (Konvensi Geneva 1979)**

Pasal 2 menyatakan “*The Contracting Parties, taking due account of the facts and problems involved, are determined to protect man and his environment against air pollution and shall endeavour to limit and, as far as possible, gradually reduce and prevent air pollution including long-range transboundary pollution*”. Diterjemahkan: (Para Pihak, dengan mempertimbangkan fakta-fakta dan masalah yang terlibat, bertekad untuk melindungi manusia dan lingkungan melawan polusi udara dan akan berusaha untuk membatasi dan, sejauh mungkin, secara bertahap mengurangi dan mencegah pencemaran udara termasuk jangka panjang polusi lintas batas).

Berdasarkan Pasal 2 Konvensi Geneva 1979 yang menunjukkan bahwa, negara bertekad untuk melindungi manusia dan lingkungan serta mencegah dari pencemaran udara termasuk pencemaran udara lintas batas Negara.

---

<sup>26</sup>Ida Bagus Wyasa Putra, *Hukum Lingkungan Internasional Perspektif Bisnis Internasional*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2002, hal. 40.

<sup>27</sup>*Ibid.*, hal. 42.

**4. Konvensi Tentang Perubahan Iklim 1992 (Ratifikasi melalui Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1994 tentang pengesahan *United Nations Framework Convention On Climate Change*, Konvensi Kerangka Kerja PBB Mengenai Perubahan Iklim).**

Pasal 3 paragraf 1, *“In their actions to achieve the objective of the Convention and to implement its provisions, the Parties shall be guided, inter alia, by the following: The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equality and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof”*.

Diterjemahkan: (Dalam tindakan mereka untuk mencapai tujuan Konvensi dan untuk melaksanakan ketentuan tersebut, Para Pihak akan dibimbing, antara lain, oleh berikut: Para Pihak harus melindungi sistem iklim untuk kepentingan sekarang dan masa depan generasi umat manusia, atas dasar kesetaraan dan sesuai dengan tanggung jawab bersama tetapi berbeda dan kemampuan masing-masing. Dengan demikian, Pihak negara maju harus memimpin dalam memerangi perubahan iklim dan efek samping tersebut).

**5. *The 1997 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) 2002**

Pasal 3 Ayat 3, *The Parties should take precautionary measures to anticipate, prevent and monitor transboundary haze pollution as a result of land and/or forest fires which should be mitigated, to minimise its adverse effects. Where there are threats of serious or irreversible damage from transboundary haze pollution, even without full scientific certainty, precautionary measures shall be taken by Parties concerned*. Diterjemahkan: (Para Pihak harus mengambil tindakan pencegahan untuk mengantisipasi, mencegah dan mengawasi polusi asap sebagai hasil dari tanah dan/atau kebakaran hutan yang harus dikurangi, untuk meminimalkan nya efek samping. Dimana ada ancaman serius atau tidak dapat diperbaiki kerusakan dari polusi asap lintas batas, bahkan tanpa penuh kepastian ilmiah, tindakan pencegahan harus diambil oleh Pihak yang bersangkutan).

Berdasarkan Pasal 3 Ayat 3 diatas, Pemerintah sebagai penyelenggara Negara di haruskan mengambil langkah pencegahan kebakaran hutan agar tidak terjadi kerusakan lingkungan dan pencemaran lintas batas negara serta melaksanakan amanat dari Pasal 3 Ayat 1 untuk tidak membahayakan kesehatan manusia atau meminimalisir dampak dari kebakaran hutan di Indonesia yang berupa kabut asap yang mana kabut asap tersebut sangat mengganggu aktifitas dan kesehatan manusia yang dirasakan rakyat Indonesia sendiri maupun oleh rakyat Malaysia.

Pasal 3 Ayat 4 menegaskan bahwa, negara diharuskan mengelola dan menggunakan sumber daya hutan dengan ramah lingkungan dan berkelanjutan.

**Kerjasama ASEAN Dalam Pengendalian Pencemaran Udara Di Lingkungan ASEAN Dalam Perspektif Hukum Internasional**

Pencemaran udara di kawasan Asia Tenggara yang paling marak terjadi yaitu masalah *haze*. *Haze* merupakan fenomena dimana debu dan asap

menyelimuti kawasan langit.<sup>28</sup> Dapat digolongkan *haze* adalah kabut, uap air, abu gunung berapi, salju, pasir dan debu.<sup>29</sup> Di Indonesia Kebakaran lahan dan kebun hampir terjadi setiap tahun terutama pada musim kemarau panjang. Data Spasial Kementerian Lingkungan Hidup selama tahun 2006 sebanyak 33.222 titik yang tersebar di Pulau Sumatera sebanyak 15.441 titik, Kalimantan sebanyak 17.771 titik, Sulawesi 9 titik, dan Nusa Tenggara Barat 1 titik. Kebakaran lahan dan kebun akan berdampak negatif pada beberapa aspek, baik ekonomi, sosial, ekologis maupun politis.<sup>30</sup> Selain Indonesia, Malaysia, Brunei Darussalam, dan Thailand mengalami hal yang sama akan tetapi dengan skala yang jauh lebih kecil dari kejadian di.<sup>31</sup> Pada bulan Oktober 2006, atas inisiatif Pemerintah Indonesia, di Riau telah diselenggarakan pertemuan khusus negara anggota ASEAN untuk menuntaskan permasalahan polusi asap lintas batas yang selama ini membawa dampak sosial dan ekonomi cukup besar bagi masyarakat.<sup>32</sup> Pertemuan ini telah menggulirkan pembentukan the ASEAN Sub-Regional Ministerial Steering Committee on Transboundary Haze Pollution (MSC) yang beranggotakan 5 negara sub-regional ASEAN yang selain ini terkena dampak dari polusi asap lintas batas.<sup>33</sup>

Upaya pengendalian pencemaran lingkungan sesungguhnya telah dianut dalam perundang-undangan penanaman modal asing negara-negara ASEAN. Bahkan dalam program dan kegiatan UNEP sejak pembentukannya terutama ditujukan untuk mendorong kerjasama regional.<sup>34</sup> Selain UNEP perlu diperhatikan juga bahwa ruang lingkup prinsip 21 Deklarasi Stockholm meliputi juga yurisdiksi laut lepas, ruang udara dan ruang angkasa.<sup>35</sup> Untuk mewujudkan kerjasama pengendalian pencemaran udara tersebut tidak terlepas dari masalah-masalah hukum, sistem nilai, politik, ekonomi dan budaya.<sup>36</sup> Dalam rangka kerjasama negara-negara berkembang khususnya negara-negara ASEAN di bidang pencemaran udara, yang perlu mendapat perhatian adalah kertas kerja Indonesia dalam menghadapi Konvensi Montevideo untuk melaksanakan Keputusan 8/15 dan Keputusan 9/19 yang dilaksanakan dalam Sidang negara-negara berkembang.<sup>37</sup> Kerja pertama yang berjudul *Marina Pollution Control and Prevention Through Regional Arrangements in South-East Asia* memberikan gambaran yang jelas tentang perkembangan dan semangat regionalisme dan pengalaman tata pengaturan regional di Asia Tenggara. Indonesia turut

---

<sup>28</sup> Djatoe Zone, HAZE (Kebakaran Hutan di Indonesia dan Dampaknya terhadap Negara –Negara di Asia Tenggara), <http://djatoezone.blogspot.com/2012/02/haze-kebakaran-hutan-di-indonesia-dan.html>, diakses tanggal 7 maret 2013

<sup>29</sup> *ibid*

<sup>30</sup> ASEAN Agreement on Transboundary Haze pollution, <http://firstgroup-hiumy.blogspot.com/2009/01/asean-agreement-on-transboundary-haze.html>, diakses tanggal 7 maret 2013

<sup>31</sup> *ibid*

<sup>32</sup> *ibid*

<sup>33</sup> Amazing Grace, Strategy ASEAN community, <http://theamazing-grace.blogspot.com/2009/07/strategi-asean-community-dalam-menjamin.html>, diakses tanggal 7 maret 2013

<sup>34</sup> *Ibid.*, hal. 2.

<sup>35</sup> M. Basarah, *Op.Cit.*, hal. 17.

<sup>36</sup> Daud Silalahi, *Op.Cit.*, hal. 5-7.

<sup>37</sup> ST. Munadjat Danusaputro. *Hukum Lingkungan : Buku III Regional*, Binacipta, Bandung, 1982. hal. 234-236.



menyumbang pikiran:<sup>38</sup> Selain menyumbang pikiran Indonesia juga menyumbang konsep dasar.<sup>39</sup>

### **Implikasi Dari Perjanjian Kerjasama Dalam Pengendalian Pencemaran Udara Bagi Indonesia**

ASEAN sebagai organisasi regional di kawasan Asia Tenggara memiliki peran dan tanggung jawab dalam menciptakan stabilitas keamanan, ekonomi, sosial, politik dan hubungan di antara sesama anggotanya.<sup>40</sup> Sejak ditandatanganinya Deklarasi Bangkok atau deklarasi ASEAN pada tanggal 8 Agustus 1967 di Bangkok oleh Wakil Perdana Menteri Luar Negeri Indonesia, Filipina, Singapura dan Thailand, ASEAN lahir sebagai sebuah organisasi regional yang mengusung tema kepercayaan dan meningkatkan kerjasama dalam pembangunan bersama masyarakat ASEAN dalam berbagai aspek kerjasama yang meliputi aspek ekonomi, sosial, teknik, ilmu pengetahuan dan administrasi, maupun kerjasama di bidang politik dan keamanan.<sup>41</sup>

ASEAN juga berusaha untuk meneguhkan posisi mereka sebagai organisasi regional dengan mengembangkan apa yang dikenal sebagai Zona Perdamaian, kebebasan dan Netralitas atau *Zone of Peace, Freedom and Neutrality* (ZOFAN). Pernyataan tentang netralitas ASEAN ini didasari pada keinginan negara-negara anggota, yang diprakarsai oleh Malaysia, untuk menjaga netralitas ASEAN dari campur tangan negara-negara lain.<sup>42</sup> Pada KTT ke-9 ASEAN di Bali (*Bali Concord II*) tahun 2003 menyetujui pembentukan komunitas ASEAN (*ASEAN Community*). Pembentukan komunitas ASEAN ini merupakan salah satu upaya ASEAN untuk lebih mempererat integrasi ASEAN. Komunitas ASEAN terdiri dari 3 (tiga) pilar yaitu Komunitas Keamanan ASEAN (*Security Community/ASC*), Komunitas Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community/AEC*) dan komunitas Sosial-Budaya ASEAN (*ASEAN Socio Cultural Community/ASCC*).<sup>43</sup>

Alasan mendasar komunitas ASEAN memilih program lingkungan hidup sebagai salah satu acuan utama dalam kebijakan regional ialah adanya keinginan utama ASEAN untuk menjadi kawasan yang bersih dan hijau, dengan mengacu prinsip-prinsip mekanisme pembangunan yang berkelanjutan, ramah lingkungan serta melakukan sumber daya alam secara lestari.<sup>44</sup> Dalam kasus di mana masalah Indonesia adalah masalah dunia, masyarakat global seharusnya meningkatkan kesempatan untuk menunjukkan bencana kebakaran ini dengan sikap yang pantar dan terkoordinasi dengan baik untuk mencari solusi bersama. Akan tetapi ASEAN

---

<sup>38</sup>*Ibid.*

<sup>39</sup>*Ibid.*

<sup>40</sup>Sekretariat Nasional ASEAN, *ASEAN Selayang Pandang*. Sekretariat Nasional ASEAN, Jakarta, 1992, hal. 2.

<sup>41</sup>CPF.Luhulima. *Masyarakat Asia Tenggara Menuju Komoditas Asean 2015*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2008, hal. 2.

<sup>42</sup> Bambang Cipto. *Hubungan Internasional di Asia Tenggara*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta : 2007, hal. 43.

<sup>43</sup>CPF.Luhulima. *Op.Cit.*, hal. 5

<sup>44</sup>Grace, Strategi ASEAN Community dalam Menjamin Stabilitas Lingkungan Berkelanjutan, <http://www.deplu.go.id/download/asean-selayang-pandang.pdf>, diakses tanggal 09 Maret 2013.

diharapkan mampu memainkan perannya untuk mengatasi masalah ini.<sup>45</sup>

Pada tahun 1990 negara-negara ASEAN telah melakukan berbagai bentuk kerja sama untuk menanggulangi masalah kabut asap. Mulai dari pembentukan *ASEAN Haze Technical Task Force : Sub-Regional Fire Fighting Arrangements: ASEAN Regional Haze Action Plan (ARHAP)*; hingga Persetujuan ASEAN mengenai Pencemaran Asap Lintas Batas atau *ASEAN Transboundary Haze Pollution Control (AATHP)* yang telah ditandatangani oleh negara-negara ASEAN pada bulan Juni 2002, dan telah berlaku sejak tanggal 25 November 2003.<sup>46</sup> Konsekuensi dari berlakunya AATHP ini adalah segera dibentuknya *ASEAN Coordinating Centre (ACC) for Transboundary Haze Pollution Control* yang akan menjalankan fungsi koordinasi mulai dari tahap pencegahan, pemantauan, dan penanggulangan serta mitigasi kebakaran lahan dan hutan yang menimbulkan pencemaran kabut asap.<sup>47</sup>

Fungsi koordinasi tersebut dapat ditempuh melalui pertukaran/pengumpulan informasi untuk mengetahui langkah-langkah penanggulangan yang perlu diambil. Sejalan dengan itu, negara-negara ASEAN, di mana Indonesia yang sering menjadi sumber kabut asap, dapat memainkan peranan sentra melalui penerapan kebijakan-kebijakan yang ditempuh di tingkat pusat dan daerah, termasuk dalam mengaktifkan *National Monitoring Centre (NMC)* dan pusat-pusat pemantauan lainnya yang berada di daerah-daerah rawan kebakaran lahan dan hutan.<sup>48</sup>

Secara formal kerjasama ASEAN di bidang lingkungan hidup dimulai sejak tahun 1978, ditandai dengan dibentuknya *ASEAN Experts Group on the Environment (AEGE)* di bawah *Committee on Science and Technology (COST)*. Pembentukan wadah tersebut dimaksudkan untuk memperkuat kerjasama yang sudah dirintis sejak tahun 1971 melalui *Permanent Committee on Science and Technology*. Ketika itu, AEGE diberi mandat untuk mempersiapkan *ASEAN Environmental Programme (ASEP)* yaitu program kegiatan ASEAN di bidang lingkungan hidup.<sup>49</sup> Seiring dengan meluasnya lingkup kerjasama lingkungan hidup di kawasan ASEAN, pada tahun 1990 dibentuk *ASEAN Senior Officials on the Environment (ASOEN)* yang mengandung enam kelompok kerja :<sup>50</sup>

- a. Penanganan polusi lintas batas
- b. Konservasi alam

---

<sup>45</sup> Erix Muhammad, Protes Malaysia dan Singapura dalam Masalah Kabut Asap Kebakaran Hutan, <http://hukum.kompas.com/2010/10/2007/protes-malaysia-dan-singapura-%E2%80%9Ccdalam-masalah-kabut-asap-kebakaran-hutan%E2%80%9D/>. Diakses 14 Maret 2013.

<sup>46</sup> Wikipedia, Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas, [http://id.Wikipedia.org/wiki/Persetujuan\\_ASEAN\\_tentang\\_Pencemaran\\_Asap\\_Lintas-Batas](http://id.Wikipedia.org/wiki/Persetujuan_ASEAN_tentang_Pencemaran_Asap_Lintas-Batas). Diakses Maret 2013.

<sup>47</sup> Pencemaran Lintas Batas Akibat Kebakaran Hutan : Suatu Perspektif dari Ekologi dan Hukum Lingkungan Internasional, [www.raniblogspot.com](http://www.raniblogspot.com) diakses tanggal 16 April 2013

<sup>48</sup> Irumy, Tujuan Pertemuan Negara ASEAN dalam Membahas Masalah Kabut Asap, <http://irumy.blogspot.com/2009/01/tujuan-pertemuan-negara-negara-asean.html>. Diakses 21 Maret 2013.

<sup>49</sup> Laporan Status Lingkungan Hidup Tahun 2002,

[http://www.bapedalbanten.go.id/i/art/pdf\\_1050965780.pdf](http://www.bapedalbanten.go.id/i/art/pdf_1050965780.pdf). Diakses 21 Maret 2013.

<sup>50</sup> Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN, Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, ASEAN Selayang Pandang, <http://www.deplu.go.id/download/asean-selayang-pandang2007.pdf>. Diakses 21 Maret 2013.

- c. Lingkungan hidup hidup
- d. Pengelolaan lingkungan hidup
- e. Ekonomi lingkungan.
- f. Informasi lingkungan, peningkatan pengetahuan dan kesadaran publik.

Mekanisme konsultasi formal yang dipergunakan negara-negara ASEAN untuk membahas masalah-masalah lingkungan tidak hanya terbatas pada ASOEN saja tetapi juga Pertemuan Tingkat Menteri Lingkungan (*ASEAN Ministerial Meeting on Environment/AMME*). Setiap pilar ASEAN Community telah membahas agenda penyelamatan hidup.<sup>51</sup> Pada tahun 1985, kebakaran hutan mendapat perhatian dari ASEAN yang terbukti dengan dihasilkannya “*ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources 1985*” atau yang disaebut dengan ASEAN ACNN. Walaupun ASEAN ACNN merupakan kerangka kerjasama ASEAN dalam bidang konservasi alam dan sumber daya alam pada umumnya, kesepakatan tersebut juga memuat kewajiban-kewajiban negara ASEAN untuk mencegah kebakaran hutan.<sup>52</sup> Selanjutnya upaya ASEAN tersebut dilantutkan dengan kesepakatan *Kuala Lumpur Concord on Environment and Development* pada 19 Juni 1990 yang dihadiri para Menteri lingkungan hidup negara anggota ASEAN. Hasil dari kesepakatan ini adalah himbauan mengenai pentingnya nilai keselarasan implementasi terhadap pencegahan pencemaran lintas batas. Pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN ke – 4 di Singapura 27-28 Februari 1992, para kepala Pemerintahan negara anggota ASEAN menyatakan bahwa perlu adanya kerjasama yang erat secara berkelanjutan di bidang lingkungan hidup terutama terkait isu pencemaran lintas batas.

Pada kesempatan itu para kepala Pemerintah tersebut juga menyatakan bahwa permasalahan lingkungan dan isu pencemaran lintas batas semakin mendapat perhatian yang khusus dihadapi ASEAN. Pernyataan ini di picu akan dua hal :

- a. Kebakaran hutan di kawasan ASEAN kembali terjadi tahun 1991 unuk kelima kalinya;
- b. Berlangsungnya KTT Bumi atau KTT Rio de Janeiro, pada tahun 1992. KTT Bumi/KTT Rio de Janeiro melahirkan kesepakatan yang salah satunya berkaitan dengan perubahan iklim global, biodiversitas, perlindungan terhadap hutan serta masalah lingkungan hidup lainnya.<sup>53</sup>

Setelah dilaksanakan KTT Bumi/KTT Rio de Janeiro, para Menteri lingkungan hidup negara anggota ASEAN mengeluarkan *Singapore Resolution on Environment* pada akhir AMME ke-5, 17-18 Februari 1992, dan Bandar Seri Begawan *Resolution on Environment and Development*, 26 April 1994. Setelah pertemuan informal tersebut, diadakanlah *ASEAN Meeting on The Management of Transboundary Pollution* di Kuala Lumpur, Juni 1995. Pertemuan ini melahirkan *ASEAN Cooperation Plan On Transboundary Pollution*, di mana terdapat kesepakatan tentang rencana guna menghadapi masalah pencemaran lintas batas.

---

<sup>51</sup> Deni Hidayat, Strategi ASEAN Community dalam Menjamin Stabilitas Lingkungan Berkelanjutan, [http://denyhidayat23.blogspot.com/2011\\_07\\_01\\_archive.html](http://denyhidayat23.blogspot.com/2011_07_01_archive.html). Diakses 21 Maret 2013.

<sup>52</sup> Takdir Rahmadi, Aspek-Aspek Hukum Internasional Kebakaran Hutan, *Jurnal Hukum Lingkungan*, 1999, hal. 87.

<sup>53</sup> Andreas Pramudianto, *Penyelesaian Sengketa Dalam Hukum Lingkungan Internasional*, Bina Cipta, Jakarta, 2009, hal. 128.

Program dari rencana kerja ini ada 3 yaitu :

- a. *Transboundary atmospheric pollution* (pencemaran udara lintas batas);
- b. *Transboundary movement of hazardous wastes* (pergerakan limbah bahan berbahaya dan beracun lintas batas);
- c. *Transboundary shipborne pollution* (pencemaran lintas batas bersumber dari kapal).<sup>54</sup>

ASEAN *Cooperation Plan on Transboundary Pollution* mengangkat upaya penanganan insiden pencemaran asap dan kebakaran yang mempengaruhi kawasan pada program I tertuang secara luas berbagai kebijakan dan strategi penanganan pencemaran lintas batas.<sup>55</sup> Selanjutnya pada tahun 1997 untuk lebih memaksimalkan proses koordinasi antara pusat dengan daerah, maka ASEAN memainkan perannya dengan mengaktifkan *Regional Haze Action Plan* sesuai dengan kesepakatan saat adalah dokumen kerja yang mengidentifikasi tindak penanganan asap kebakaran lintas batas untuk ditindaklanjuti instansi di tingkat nasional, sub- regional maupun regional.<sup>56</sup>

Kemudian pada tanggal 10 Juni 2002 para Menteri Lingkungan Hidup ASEAN menandatangani Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas (*ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*) adalah sebuah perjanjian lingkungan hidup yang bertujuan untuk mengendalikan pencemaran asap di Asia Tenggara.<sup>57</sup> Persetujuan ini merupakan reaksi terhadap krisis lingkungan hidup yang melanda Asia Tenggara pada akhir dasawarsa 1990-an. Krisis ini terutama disebabkan oleh pembukaan lahan dengan cara pembakaran di pulau Sumatra, Indonesia. Citra satelit menunjukkan adanya titik api di beberapa lokasi di Kalimantan, Sumatra, Semenanjung Melayu dan beberapa tempat lain. Malaysia, dan Singapura, dan sedikit banyak Thailand dan Brunei, sangat terpengaruh oleh hal ini. Dari Sumatra, angin muson bertiup membawa asap ke arah timur dan menciptakan akibat negatif bagi negara-negara Asia Tenggara lainnya. Asap tebal melingkup sebagian Asia Tenggara selama berminggu-minggu mengakibatkan masalah kesehatan pada penduduk setempat.<sup>58</sup>

Menanggapi fenomena perubahan iklim dan makin maraknya gejala degradasi lingkungan, maka pada pertemuan di Bali tahun 2003 melalui Deklarasi *Bali Concord II*, para pemimpin ASEAN sepakat untuk lebih mengintensifkan kerja samanya dalam menanggulangi berbagai permasalahan lingkungan, baik yang terjadi di tingkat global, regional maupun nasional, termasuk penanganan polusi lintas batas.<sup>59</sup>

Selain itu, untuk menunjang terbentuknya kawasan ASEAN yang Bersih dan Hijau, tahun 2008, ASEAN telah melaksanakan beberapa program

---

<sup>54</sup> ASEAN Secretariat, "ASEAN on Environment",

<http://www.aseansec.org/10371.htm&prev> = Diakses 21 Maret 2013.

<sup>55</sup> Oom Rengganawati, "ASEAN dalam Perspektif Pluralisme dan Neofungsionalisme", <http://www.mediaindo.co.id/berita.asp?Id=160142>, Diakses 21 Maret 2013.

<sup>56</sup> ASEAN Secretariat. ASEAN Transboundary on Haze Pollution, <http://www.aseansec.org/8953>. Diakses 21 Maret 2013.

<sup>57</sup> Siaran Pers. Persetujuan ASEAN Tentang Pencemaran Lintas Batas, [http://www.new.menlh.go.id/home/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4984%3Apersetujuan-asean-tentang-pencemaran-asap-lintas-batas&catid=43%3Aberita&Itemid=73&lang=id](http://www.new.menlh.go.id/home/index.php?option=com_content&view=article&id=4984%3Apersetujuan-asean-tentang-pencemaran-asap-lintas-batas&catid=43%3Aberita&Itemid=73&lang=id). Diakses 20 Maret 2013.

<sup>58</sup> Irumy. *Op. Cit.*

<sup>59</sup> CPF. Luhulima, *Op. Cit.*, hal. 5.

penting. Pembentukan Komunitas ASEAN 2015 dipercepat dari yang sebelumnya konsep tersebut akan direalisasikan pada tahun 2020 terdapat rumusan yang relevan dengan aspek pengendalian kebakaran hutan dan lahan di dalam Visi ASEAN 2020.<sup>60</sup> Kerjasama ASEAN dalam lingkungan hidup juga dapat dilihat dari KTT ASEAN ke-19 di Bali yang berlangsung pada 16-19 Nopember 2011, di mana dalam KTT ASEAN ke-19 yang mempertemukan 10 kepala negara (pemerintahan) ASEAN dengan 8 negara mitra dialog. Dalam pertemuan puncak ASEAN PBB ke-4 di Nusa Dua, Bali (19 Nopember 2011), Sekretaris Jenderal PBB Ban Ki Moon juga pernah mengatakan PBB siap bekerja sama dengan Perhimpunan Bangsa Asia Tenggara (ASEAN) untuk mengatasi tantangan-tantangan global. Seperti adanya perubahan iklim, ketahanan pangan, dan energi serta penghormatan hak asasi manusia.<sup>61</sup>

Akan tetapi Indonesia sebagai Negara anggota ASEAN dan pengeksportir asap utama di ASEAN, belum bersedia meratifikasi ASEAN *agreement on transboundary haze pollution*. Jika dilihat dari sepuluh negara anggota ASEAN, hanya Indonesia yang belum meratifikasi persetujuan ini. Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas telah ditandatangani oleh sepuluh negara pada 10 Juni 2001 di Kuala Lumpur dan berlaku sejak 25 November 2003 setelah enam negara meratifikasi.<sup>62</sup>

Jika persetujuan tersebut diratifikasi, banyak keuntungan yang didapatkan Indonesia seperti, memanfaatkan sumberdaya manusia dan peralatan yang ada di negara ASEAN dan di luar ASEAN untuk melakukan pemantauan, penilaian dan tanggap darurat dari kebakaran hutan atau lahan yang menyebabkan pencemaran asap lintas batas. Memberi peluang besar bagi Indonesia untuk menjadi tuan rumah ASEAN Center sehingga dapat memanfaatkan secara optimal untuk alih pengetahuan dan teknologi serta penelitian guna meminimalkan terjadinya kebakaran hutan. Meningkatkan pendidikan dan kesadaran masyarakat melalui kerjasama ASEAN dan bantuan internasional dalam hal pencegahan, mitigasi dan pengendalian kebakaran hutan, serta memperkuat manajemen dan kemampuan dalam hal pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, pemantauan, penganggulangan dan pengendalian kebakaran hutan.

Dilihat dari segi ekonomi, keuntungan Indonesia untuk kesempatan memperoleh *Clean Development Mechanism* (CDM) semakin besar bila tidak terjadi kebakaran hutan dan lahan. Kampanye negatif dari masyarakat Eropa tentang produk sawit maupun kayu Indonesia yang sering dikaitkan dengan produk yang tidak ramah lingkungan dapat dihindarkan. Sedangkan pandangan dari sisi teknis, kerjasama tanggap darurat regional di mana Malaysia dan Singapura merasa berkepentingan untuk membantu Indonesia melakukan pemadaman kebakaran hutan maupun kegiatan pembersihan asap. Di samping itu, para ahli beranggapan dari negara ASEAN membantu memberikan opini

---

<sup>60</sup>Kajian Kerjasama antara Indonesia, Malaysia dan Singapura dalam Menangani Pencemaran Akibat Kebakaran Hutan. [http://www.pkailan.com/pdf/Kebakaran\\_Hutan\\_2005.pdf](http://www.pkailan.com/pdf/Kebakaran_Hutan_2005.pdf). Diakses 21 Maret 2013.

<sup>61</sup> Walhi, KTT ASEAN-Kerjasama ASEAN Harus Ciptakan Keadilan Ekologis. <http://www.walhi.or.id/id/ruang-media/siaran-pers/772-harus-terbangun-kerjasama-asean-dalam-menciptakan-keadilan-ekologis.html>. Diakses 21 Maret 2013.

<sup>62</sup> Kebijakan Luar Negeri Indonesia dalam Menyikapi AATHP, <http://prezi.com/ls2u5viuaw5/kebijakan-luar-negeri-indonesia-dalam-menyikapi-asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution/>, Diakses tanggal 16 April 2013

tentang kemungkinan perkembangan kebakaran hutan serta dampak asapnya di wilayah ASEAN.<sup>63</sup>

Dalam hal tanggung jawab negara, dengan meratifikasi AATHP Indonesia dapat terhindar dari tuntutan hukum Internasional dalam masalah polusi asap lintas batas negara ini. Berdasarkan prinsip pertanggungjawaban negara (*state responsibility*), Indonesia dapat dituntut negara lain untuk mengganti kerugian yang diderita akibat terkena dampak asap kebakaran hutan di Indonesia. Melalui ratifikasi persetujuan tersebut, Indonesia tidak lagi dapat dituntut karena telah menjadi tanggung jawab bersama negara ASEAN, meskipun munculnya polusi asap berasal dari Indonesia. (Pasal 4 dan Pasal 5 AATHP). Dengan meratifikasi persetujuan tersebut, Indonesia harus meningkatkan upaya penegakan hukum terutama peraturan-peraturan yang terkait dengan bidang kehutanan. Selain itu, peningkatan kesejahteraan personil kehutanan juga diperlukan agar terbebas dari upaya Korupsi Kolusi Nepotisme para pelaku usaha. Selanjutnya investasi di bidang teknologi yang dimanfaatkan untuk pengawasan dan pemadaman hutan juga harus dilakukan.<sup>64</sup>

Namun demikian negara-negara ASEAN kesulitan untuk membantu Indonesia dalam mengatasi kebakaran hutan karena Indonesia sendiri belum meratifikasi kesepakatan tersebut. Menurut beberapa pihak, ratifikasi ini terhambat oleh faktor politik karena parlemen Indonesia yang punya wewenang melakukan ratifikasi tersebut, ternyata minta soal perjanjian kabut asap ini dikaitkan dengan masalah lingkungan yang lain, yaitu agar undang-undang itu juga dikaitkan dengan *illegal logging* dan pengiriman limbah beracun. Dengan meratifikasi AATHP, DPR mempunyai pandangan bahwa Indonesia mengakui dan bertanggung jawab atas kebakaran hutan, padahal ada banyak perusahaan asing yang melakukan praktek *illegal logging* dan berkontribusi besar dalam perusakan hutan. Selain itu sifat persetujuan yang lebih *soft law*, menjadikan pemerintah Indonesia enggan untuk meratifikasi. Alasannya, dengan legalisasi yang lemah tersebut pengimplementasian persetujuan tersebut tidak akan efektif. Jadi sebenarnya kesepakatan ini dipandang sebagai adu strategi politik regional hingga DPR minta agar pemerintah untuk membicarakan isu-isu lain dengan memanfaatkan traktat tersebut.<sup>65</sup>

Demikian melalui upaya penanggulangan dengan merupakan perwujudan solidaritas ASEAN, Indonesia akan didesak secara perlahan untuk bersikap lebih tegas dalam penegakan hukumnya, bila meratifikasi AATHP tersebut. Memang dalam perjanjian itu tidak secara tegas dijelaskan hukuman apa yang bakal dijatuhkan kepada Indonesia jika hutannya terus terbakar dan melakukan ekspor asap. Tetapi dengan perjanjian tersebut, selain Indonesia mendapat bantuan teknis, negara ini juga bakal mendapatkan tekanan politis dari negara-negara tetangga untuk lebih serius terhadap masalah kebakaran hutan tersebut.

---

<sup>63</sup> Indonesia Akan Ratifikasi Persetujuan Pencemaran Asap, <http://antaranews.com/berita/243248/indonesia-akan-ratifikasi-persetujuan-pencemaran-asap>, Diakses tanggal 16 April 2013

<sup>64</sup> *Penyelesaian Sengketa Pencemaran Udara Lintas Batas Negara di Asean Akibat Kebakaran Hutan di Indonesia*, <http://adl.aptik.or.id/default.aspx?tabID=61&src=k&id=148817> diakses tanggal 16 April 2013

<sup>65</sup> Makalah Hukum Kebijakan Lingkungan, [xa.yimg.com/.../makalah+Hukum+Kebijakan+Lingkungan](http://xa.yimg.com/.../makalah+Hukum+Kebijakan+Lingkungan), Diakses tanggal 16 April 2013

Indonesia sedang menyelesaikan proses ratifikasi tersebut yang memerlukan tahapan prosedur cukup panjang sesuai ketentuan UU No.24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional Pasal 10 yang menyebut bahwa pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan antara lain dengan bidang lingkungan hidup.<sup>66</sup>

Meskipun belum meratifikasi AATHP Indonesia sebelumnya telah meratifikasi konvensi mengenai perubahan iklim yang bertujuan untuk mencegah berlanjutnya perubahan iklim yang merugikan lingkungan hidup dan kehidupan manusia. Indonesia mempunyai peranan strategis dalam struktur iklim geografis dunia karena sebagai negara tropis ekuator yang mempunyai hutan tropis basah terbesar di dunia dan negara kepulauan yang memiliki laut terluas di dunia mempunyai fungsi sebagai penyerap gas rumah kaca yang besar.

Berdasarkan pertimbangan tersebut maka Indonesia mengesahkan *United Nations Framework Convention on Climate Change* dengan Undang-Undang yang kemudian diatur dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Framework Convention on Climate Change* (Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 41).<sup>67</sup> Selain itu, dalam Peraturan Perundangan di Indonesia terdapat Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 4 tahun 2001. Peraturan Pemerintah ini didasarkan atas pertimbangan kebakaran hutan dan atau lahan yang dapat menimbulkan kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup, baik nasional maupun lintas batas negara yang mengakibatkan kerugian ekologi, ekonomi, sosial dan budaya.

## Penutup

Pencemaran udara merupakan masalah yang serius. Masalah ini tidak hanya terbatas pada tingkat domestik namun sudah merambah ke lintas Negara. Pencemaran udara yang meresahkan ini terutama yaitu polusi asap (*haze*). Indonesia sebagai salah satu Negara pencemar udara terbesar saat ini berasal dari kebakaran hutan sejak tahun 1980-an hingga saat ini belum meratifikasi perjanjian AATHP (*ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*) yang merupakan perjanjian kerja sama dan terdiri dari Negara-negara anggota ASEAN. Hal ini tentu meresahkan Negara-negara tetangga antara lain Malaysia dan Singapura yang sangat dirugikan, baik secara ekonomi, sosial, ekologi serta kesehatan.

Perlunya kerjasama dibidang lingkungan ini khususnya di kawasan Asia Tenggara agar kasus pencemaran udara ini dapat teratasi sebab masalah ini merupakan masalah global yang tidak hanya merugikan satu negara saja namun dapat meluas kelintas batas negara lainnya. Masalah pencemaran udara ini menyebabkan gangguan kesehatan seperti infeksi saluran Pernafasan Atas, radang paru-paru dan gangguan dalam aktifitas sehari-hari karena asap tebal tersebut

---

<sup>66</sup>*Ibid*

<sup>67</sup>Undang Undang No. 6 Tahun 1994 Tentang : Pengesahan United Nations Framework Convention On Climate Change , bk.menlh.go.id/files/UU-694.pdf, Diakses Tanggal 18 April 2013

serta kualitas udara yang buruk. Prinsip 14 Deklarasi Rio 1992 menunjukkan bahwa pencegahan pencemaran lingkungan lintas batas negara adalah tanggung jawab pemerintah untuk melaksanakannya, namun apabila kita melihat peristiwa kebakaran hutan di Indonesia yang mengakibatkan pencemaran udara di ASEAN ini menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia tidak melaksanakan amanat prinsip tersebut dengan baik. Terbukti dengan pencemaran udara di Malaysia yang hampir setiap tahun terjadi, sejak tahun 80-an hingga 2006 Indonesia terus menerus menjadi pengirim asap kenegara–negara tetangga. Sebenarnya instrumen hukum nasional Indonesia sudah sangat ketat memuat tentang pencegahan kerusakan lingkungan, perlindungan lingkungan dan hutan, namun apakah artinya sebuah hukum jika tidak diterapkan. Dengan demikian sangat jelas bahwa Indonesia telah melanggar hak untuk hidup sehat dan produktif penduduk ASEAN maupun penduduk Indonesia sendiri akibat dari kebakaran hutan dan lahan.

Bedasarkan Pasal 2 Konvensi Perubahan Iklim 1992 yang di ratifikasi Indonesia melalui Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1994 tentang pengesahan *United Nations Framework Convention On Climate Change*, Konvensi Kerangka Kerja PBB Mengenai Perubahan Iklim menyebutkan, bahwa Negara harus melindungi, sistem iklim, memerangi perubahan iklim dan dampak dari perubahan iklim, namun kenyataannya Indonesia yang seharusnya menjadi tameng dalam perlindungan iklim malah menjadi Negara perubah iklim terbesar akibat dari kebakaran hutan di wilayah nasionalnya.

Pemerintah sebagai penyelenggara Negara di haruskan mengambil langkah pencegahan kebakaran hutan agar tidak terjadi kerusakan lingkungan dan pecemaran lintas batas Negara. Untuk tidak membahayakan kesehatan manusia atau meminimalisir dampak dari kebakaran hutan di Indonesia yang berupa kabut asap yang mana kabut asap tersebut sangat mengganggu aktifitas dan kesehatan manusia yang dirasakan rakyat Indonesia sendiri maupun oleh rakyat Negara tetangga.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku:

- Abdurrahman, *Pengembangan Azas dan Sistem Hukum Lingkungan*, Makalah pada Konpersi Pusat Study Lingkungan Seluruh Indonesia, Jakarta, 2001.
- Adji Samekto, "*Negara Dalam Dimensi Hukum Internasional*", Citra Aditya Bakti: Bandung, 2009.
- Andreas Pramudianto, *Penyelesaian Sengketa Dalam Hukum Lingkungan Internasional*, Bina Cipta, Jakarta, 2009.
- Bambang Cipto. *Hubungan Internasional di Asia Tenggara*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta : 2007.
- CPF.Luhulima. *Masyarakat Asia Tenggara Menuju Komoditas Asean 2015*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2008.
- Daud Silalahi, "Harmonisasi Hukum Negara-Negara ASEAN di Bidang lingkungan Hidup", *Simposium Nasional Aspek-Aspek Hukum Kerjasama Ekonomi Antara Negara-Negara ASEAN Dalam Rangka AFTA*, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 1983.
- . "Perangkat Hukum Nasional, Regional dan Internasional yang Berkelanjutan", *Jurnal Hukum Lingkungan*, No. 1 Tahun 1993.
- F.A. Whisnu Situni, *Identifikasi dan Reformulasi Sumber-Sumber Hukum Internasional*, Bandung, 1989.
- Fuad Amsyari, *Prinsip-Prinsip Masalah Pencemaran Lingkungan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2006.
- Gunawan Suratmo, *Analisa Dampak Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2009.
- Ida Bagus Wyasa Putra, *Hukum Lingkungan Internasional Perspektif Bisnis Internasional*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2002.
- Ida Aju Pradana Resosudarmo, Carol J. Pierce Colfer, *Ke Mana harus Melangkah*, Yayasan Obor, Jakarta, 2003.
- M. Basarah, *Prospek Kerjasama Negara-Negara Asean Dalam Pengendalian Pencemaran Udara Lintas Batas*, Jurnal Hukum No. 15 Vo. 7 Desember 2000.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional Buku – 1 – Bagian Umum*, Binacipta, Bandung, 1978.
- J.G, Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Jakarta : Sinar Grafika Offset.
- Sekretariat Nasional ASEAN, *ASEAN Selayang Pandang*. Sekretariat Nasional ASEAN, Jakarta, 1992.
- ST. Munadjat Danusaputro. *Hukum Lingkungan : Buku III Regional*, Binacipta, Bandung, 1982.
- Sucipto, *Sistem Tanggung Jawab Dalam Pencemaran Udara*, Malang: 1985.
- Sumaryo Suryokusumo, *Studi Kasus Hukum Organisasi Internasional*, Alumi, Bandung, 1993.
- Suparto Wijoyo, *Hukum Lingkungan : Mengenal Instrumen Hukum Pengendalian Pencemaran Udara di Indonesia*, Surabaya : Airlangga University Press, 2004.
- Takdir Rahmadi, Aspek-Aspek Hukum Internasional Kebakaran Hutan, *Jurnal Hukum Lingkungan*, 1999.

## B. Internet:

- AA.Nanda Saraswati.”*Transboundary Haze Pollution dalam Perspektif Hukum Lingkungan Internasional*”,  
<http://www.scribd.com/doc/49016405/makalah-Hukum-Kebijakan-Lingkungan-Hendra-Nanda-Rachmi-Zulkifli>.
- ASEAN Secretariat, “ASEAN on Environment”,  
[http://www.aseansec.org/10371.htm&prev =](http://www.aseansec.org/10371.htm&prev=).
- ASEAN Secretariat. ASEAN Transboundary on Haze Pollution,  
<http://www.aseansec.org/8953>.
- Deni Hidayat, Strategi ASEAN Community dalam Menjamin Stabilitas Lingkungan Berkelanjutan,  
[http://denyhidayat23.blogspot.com/2011\\_07\\_01\\_archive.html](http://denyhidayat23.blogspot.com/2011_07_01_archive.html).
- Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN, Departement Luar Negeri Republik Indonesia, ASEAN Selayang Pandang,  
<http://www.deplu.go.id/download/asean-selayang-pandang2007.pdf>.
- Erix Muhammad, Protes Malaysia dan Singapura dalam Masalah Kabut Asap Kebakaran Hutan, <http://hukum.kompas.com/2010/10/2007/protes-malaysia-dan-singapura-%E2%80%9Cda-lam-masalah-kabut-asap-kebakaran-hurab%E2%80%9D/>.
- Grace, Strategi ASEAN Coomunity dalam Menjamin Stabilitas Lingkungan Berkelanjutan, <http://www.deplu.go.id/download/asean-selayang-pandang.pdf>.
- Harian Umum Kompas, 30 September dan 3 Oktober 1994.
- Irumy, Tujuan Pertemuan Negara ASEAN dalam Membahas Masalah Kabut Asap, <http://irumy.blogspot.com/2009/01/tujuan-pertemuan-negara-negara-asean.html>.
- Kajian Kerjasama antara Indonesia, Malaysia dan Singapura dalam Menangani Pencemaran Akibat Kebakaran Hutan.[http://www.pkailan.com/pdf/Kebakaran\\_Hutan\\_2005.pdf](http://www.pkailan.com/pdf/Kebakaran_Hutan_2005.pdf).
- Laporan Status Lingkungan Hidup Tahun 2002,  
[http://www.bapedalbanten.go.id/i/art/pdf\\_1050965780.pdf](http://www.bapedalbanten.go.id/i/art/pdf_1050965780.pdf).
- Lkcircus.Peran Indonesia dalam Mengatasi Isu Lingkungan Hidup di Kawasan Asia Tenggara,<http://lkcircus.wordpress.com/2009/05/29/peran-indonesia-dalam-mengatasi-isu-lingkungan-hidup-di-kawasan-asia-tenggara>.
- Kuala Lumpur Suara Karya Online, Sabtu 13 Agustus 2005.  
<http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=118116>.
- Negara Hukum.Com, Sumber Hukum Inetrenasional,  
<http://www.negarahukum.com/hukum/sumber-sumber-hukum-internasional.html>,
- Oom Rengganawati, “ASEAN dalam Perspektif Pluralisme dan Neofungsionalisme”, <http://www.mediaindo.co.id/berita.asp?Id=160142>.
- Portal Penelitian Universitas Andalas.Dampak Kebakaran Hutan di Wilayah Sumatera Barat dan Riau Terhadap Perubahan Iklim (Climate Change).<http://lp.unand.ac.id/?pModule=news&pSub=news&pAct=detail&detail=210>.
- Pradito Blog, “Sejarah Berdirinya ASEAN”,  
<http://h45ibuan.blogspot.com/2009/03/sejarah-berdirinya-asean.html>.

Siaran Pers. Persetujuan ASEAN Tentang Pencemaran Lintas Batas, [http://www.new.menlh.go.id/home/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4984%3Apersetujuan-asean-tentang-pencemaran-asap-lintas-batas&catid=43%3Aberita&Itemid=73&lang=id](http://www.new.menlh.go.id/home/index.php?option=com_content&view=article&id=4984%3Apersetujuan-asean-tentang-pencemaran-asap-lintas-batas&catid=43%3Aberita&Itemid=73&lang=id).

Walhi, KTT ASEAN-Kerjasama ASEAN Harus Ciptakan Keadilan Ekologis. <http://www.walhi.or.id/id/ruang-media/siaran-pers/772-harus-terbangun-kerjasama-asean-dalam-menciptakan-keadilan-ekologis.html>.

Wikipedia, Persetujuan ASEN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas, [http://id.Wikipedia.org/wiki/Persetujuan\\_ASEAN\\_tentang\\_Pencemaran\\_Asap\\_Lintas-Batas](http://id.Wikipedia.org/wiki/Persetujuan_ASEAN_tentang_Pencemaran_Asap_Lintas-Batas).

Kebijakan Luar Negeri Indonesia dalam Menyikapi AATHP, <http://prezi.com/ls2-u5viuaw5/kebijakan-luar-negeri-indonesia-dalam-menyikapi-asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution/>.

Indonesia Akan Ratifikasi Persetujuan Pencemaran Asap, <http://antaranews.com/berita/243248/indonesia-akan-ratifikasi-persetujuan-pencemaran-asap>.

Penyelesaian Sengketa Pencemaran Udara Lintas Batas Negara di Asean Akibat Kebakaran Hutand di Indonesia, <http://adl.aptik.or.id/default.aspx?tabID=61&src=k&id=148817>

Makalah+Hukum+Kebijakan+Lingkungan+, <http://xa.yimg.com/Makalah+Hukum+Kebijakan+Lingkungan.doc>

Undang Undang No. 6 Tahun 1994 Tentang : Pengesahan *United Nations framework Convention On Climate Change*, <http://bk.menlh.go.id/files/UU-694.pdf>

## **Riwayat Penulis**



Penulis dilahirkan di kota Medan Sumatera Utara pada tanggal 15 April 1992, merupakan putri kedua Drs. H. Asyirwan Yunus, M.si dan Hj. Tengku Mahyuni. Penulis menimba ilmu di SD Percobaan Negeri Medan 1998-2004, SMP Swasta Harapan 2 Medan 2004-2006 penulis mengikuti kelas akselerasi sehingga menyelesaikan SMP 2 tahun. Kemudian penulis melanjutkan pendidikan menengah di SMA negeri 1 Medan. Setelah tamat SMA, penulis kemudian melanjutkan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara. Penulis juga merupakan anggota dari ILSA.